

УДК 336.131

В. С. Янішевська,

студентка, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, м. Київ

## РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

V. Yanishevskya,

student, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

### REFORMING OF THE UKRAINIAN PUBLIC FINANCES UNDER THE CONDITIONS OF THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES

Обґрунтовано необхідність реформування публічних фінансів України в умовах євроінтеграційних процесів. Визначено основні напрями реформування публічних фінансів України відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Досліджено іноземний досвід країн ЄС у реформуванні публічних фінансів.

The necessity of reforming of the Ukrainian public finances under the conditions of European integration processes is substantiated. The main areas of the Ukrainian public financial reforms according to the Association Agreement between Ukraine and the EU are defined. International experience of the EU countries in reforming of public finances is studied.

*Ключові слова: публічні фінанси, стійкість публічних фінансів, індикатори стійкості, бюджетні ризики, бюджетний дефіцит, державний борг, фіскальні правила, Європейський Союз.*

*Key words: public finance, public finance sustainability, indicators of sustainability, fiscal risks, budget deficit, public debt, fiscal rules, the European Union.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Розробка стратегічного курсу модернізації публічних фінансів та пошук шляхів їх адаптації до вимог ЄС повинні спиратися на глибоке дослідження процесів трансформації фіскальних правил, середньострокового бюджетного планування, стандартів обліку та звітності в країнах ЄС. Це посилюється також тим фактом, що напрями поглиблення співпраці між Україною та ЄС, а також зміст та напрями наближення законодавства України до *acquis communautaire* ЄС визначені Угодою про асоціацію з ЄС, тому здобуття нашою державою права стати повноцінним членом цього інтеграційного об'єднання (як передбачено Стратегією сталого розвитку "Україна-2020") вимагатиме радикальних реформ у сфері державних фінансів.

#### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА НЕВИРІШЕНІ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Дослідження проблем та перспектив публічних фінансів розкрили в своїх працях такі науковці як В. Андрущенко, Т. Богдан, А. Крисоватий, І. Луніна, І. Лютий, В. Опарін, А. Соколовська, В. Федосов, І. Чугунов, А. Чухно та багато інших. Разом з тим, віддаючи належне їх науковим напрацюванням, деякі питання реформування публічних фінансів України в умовах євроінтеграційних процесів залишаються не розкритими та потребують подальших досліджень.

#### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення основних напрямів реформування публічних фінансів Украї-

ни відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

За даними Міністерства фінансів України, результати виконання бюджету за 2016 рік говорять про наявність як позитивних, так і негативних трендів у публічних фінансах. Серед позитивних наслідків слід зазначити помірний дефіцит зведеного бюджету (2,3% ВВП); перевиконання плану доходів місцевих бюджетів на 4,2%; збільшення прозорості державних фінансів та економія на субсидіях на енергоспоживання; зниження сукупних видатків сектору загального державного управління з урахуванням квазіфіскальних операцій.

Разом з тим, у минулому році спостерігалися й негативні наслідки: низький рівень виконання капітальних видатків; недофінансування пріоритетних видатків; зростання квазіфіскальних видатків до 5,5% ВВП; зростання державного та гарантованого державою боргу до 82% [2].

Тому фіскальні результати 2016 року спонукають продовжувати здійснювати структурні реформи, удосконалювати бюджетне планування, а також підвищувати ефективність видатків. Тому постає питання визначення напрямів удосконалення публічних фінансів в Україні. Це питання також актуалізується євроінтеграційним курсом, який обрала наша країна, що, своєю чергою позначається на необхідності модернізації публічних фінансів відповідно до вимог ЄС.

Отже, враховуючи положення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і Стратегію сталого розвитку "Україна 2020", окреслимо основні напрями реформування публічних фінансів:

- 1) перехід до середньострокового бюджетного прогнозування та планування;
- 2) оптимізація державного бюджету видатків;
- 3) удосконалення системи управління ризиками державного бюджету;
- 4) визначення фіскальних правил;
- 5) удосконалення системи внутрішнього контролю й аудиту.

Середньострокове бюджетне планування є одним із важливих інструментів формування бюджетно-податкової політики, оскільки дає можливість розширити період оцінки наслідків рішень понад один бюджетний період. У результаті аналізу середньострокового планування у країнах, що приєдналися до Програми стабільності та зближення було встановлено, що країни ЄС переважно зосереджують свою увагу на плануванні видатків.

Середньострокові бюджетні цілі можуть відображатися у різних законодавчих та нормативно-правових актах. Наприклад, у Словенії та Швеції ці показники затверджуються на законодавчому рівні, в Нідерландах та Австрії вони визначаються в коаліційній угоді партій, що входять до урядової коаліції. У Франції та Польщі середньо-

строкові бюджетні показники наводяться у додатку до закону про бюджет на поточний рік [3].

На сьогодні в Україні сформувалася неякісна система бюджетного планування, що створює небезпеку зростання дефіциту державного бюджету та державного боргу, та заважає ефективному використанню коштів.

Запровадження середньострокового бюджетного планування є одним з пріоритетів діяльності Уряду, який Планом дій на 2016 рік передбачив формування моделі переходу до середньострокового планування. До того ж, Україна має зобов'язання перед міжнародними організаціями щодо запровадження середньострокової фіскальної бази з 2018 року.

Таким чином, Міністерством фінансів України було розроблено модель середньострокового бюджетного планування, що ґрунтується на кращому досвіді та світових практиках з урахуванням рекомендацій МВФ та особливостей бюджетної системи України. Ця модель передбачає розширення горизонту бюджетного планування з одного до трьох років. Ключовим елементом системи середньострокового бюджетного планування стане Бюджетна декларація на середньостроковий період, а закон про Державний бюджет України залишиться однорічним. Перевагою моделі є зміна фокусу бюджетного планування: від утримання бюджетних установ до надання якісних державних послуг.

З метою оптимізації державного бюджету видатків в Україні вперше буде запроваджено комплексну оцінку ефективності та доцільності видатків, або огляд видатків (spending review). Мета цієї оцінки полягає у виявленні неефективних видатків та підвищення ефективності галузевих політик.

Важливо також зазначити, що прогресивним інструментом підвищення ефективності та результативності бюджетних видатків стане запровадження в Україні гендерно-орієнтованого бюджетування. Іноземний досвід свідчить про те, що це дозволяє підвищити якість державних послуг з урахуванням потреб різних соціальних груп, оптимізувати обсяг і структуру бюджетних витрат, раціонально використовувати кошти платників податків.

Це сприятиме послідовній та передбачуваній бюджетній політиці, посиленню бюджетної дисципліни, оцінці впливу реформ та врахування їх наслідків у середньостроковому періоді, підвищенню ефективності та результативності бюджетних видатків [4].

Нова система бюджетного планування спрямована на досягнення стратегічних цілей. При цьому пріоритетом стає підвищення якості послуг, що надаються суспільству за рахунок бюджетних коштів.

Аналізуючи стійкість державних фінансів в Україні, треба враховувати національні особли-

вості економічного, фінансового й соціального розвитку, а також ризики, що здатні спричинити негативний вплив.

Управління ризиками державного бюджету здійснюється з метою підвищення рівня безпеки. В Україні алгоритм розрахунку рівня економічної безпеки затверджений Міністерством торгівлі та економічного розвитку. Він визначає перелік основних індикаторів стану економічної безпеки України, їхні порогові значення, а також алгоритм розрахунку інтегрального індексу економічної безпеки.

МВФ разом зі Світовим банком ввів методичку оцінювання фінансової стійкості. Основними інструментами кількісної частини є системи завчасного попередження і макропруденційний нагляд. Є також методика оцінювання вразливості бюджетів, ціллю якої є з'ясування спроможності бюджетної системи подолати шоки. Основними індикаторами вразливості уряду є розміри дефіциту та боргу: чим вони більші, тим важче подолати шоки. Серед витрат головним індикатором є частка незмінних витрат: чим вона вища, то менш гнучкою може бути політика уряду щодо таких витрат [5].

Європейська комісія вимагає від країн-учасниць ЄС дотримуватися помірною рівня дефіциту (3 % ВВП) і боргу (60 % ВВП) та забезпечувати сильну бюджетну позицію, яка дає змогу протистояти економічним шокам. Також уряди зосереджуються на річному бюджетному циклі.

Для визначення дефіциту бюджету використовуються два підходи:

- 1) перевищення видатків бюджету над його доходами;
- 2) підсумку операцій держави з фінансовими активами та зобов'язаннями [6].

Найчастіше для мінімізації негативного впливу ризиків дефіциту бюджету є застосування фіскальних правил. Експерти МВФ рекомендують розробляти бюджетні правила на основі цілей, скоригованих на циклічні коливання.

У Директиві 2011/85/ЄС від 08.11.2011 розкрито бюджетні рамки країн-членів ЄС, а саме: країни-члени повинні уникати проциклічної податково-бюджетної політики; фіскальні правила повинні слугувати для посиленого бюджетного нагляду [1].

Фіскальні правила представляють собою законодавчі або нормативні обмеження довгострокового характеру на фіскальну політику у формі кількісних лімітів на основні бюджетні агрегати [7].

Серед основних проблем, які може вирішити процес введення фіскальних правил є проблема "дефіцитного зміщення" (deficit bias), яка виникає внаслідок:

- а) недоступності інформації про реальний стан державних фінансів;
- б) конкуренції політиків за виборців та перекладання своїх обов'язків на інших політиків;

в) експлуатації політиками майбутніх поколінь за допомогою боргових механізмів;

д) лобювання інтересів певних груп [8].

Перевагами встановлення фіскальних правил у формі структурного чи циклічно скоригованого балансу бюджету є: 1) бюджетно-податкова політика може здобути антициклічний характер, що матиме довгострокові перспективи росту; 2) державний борг частково зменшується під час піднесення та може збільшуватися в період рецесії, що гарантує боргову стійкість держави.

Як свідчить міжнародний досвід, фіскальні правила й норми запроваджують із різних причин, а саме:

- забезпечення макроекономічної стабільності (Японія);
- підвищення довіри до фіскальної політики уряду (Канада);
- забезпечення довгострокової стійкості податково-бюджетної політики (Нова Зеландія);
- мінімізації негативних зовнішніх ефектів у межах єдиного валютного союзу або федерації (країни ЄС) [9].

Серед країн ЄС використовуються різні підходи щодо включення фіскальних норм до бюджетного законодавства. Зокрема, у Великобританії вони входять до Кодексу фінансової стабільності, а в Німеччині фіскальні правила включено навіть до Конституції [10].

Бюджетне законодавство України містить фіскальні правила, спрямовані на забезпечення фінансової дисципліни уряду та платоспроможності. З огляду на міжнародний досвід, для забезпечення ефективності фіскальних правил повинні виконуватися такі передумови: а) готовність влади брати зобов'язання для утримання довгострокової стабільності державних фінансів; б) відкритість статистичної бази; в) охоплення чинною системою звітності основних бюджетних агрегатів; г) наявність аудиту державних фінансів; д) оприлюднення даних для зовнішнього моніторингу дотримання фіскальних правил [7].

Ще одним напрямом співпраці України та ЄС є розвиток системи державного внутрішнього фінансового контролю шляхом гармонізації з міжнародновизнаними стандартами та методологіями, з метою удосконалення методів, спрямованих на боротьбу та попередження шахрайства і корупції у бюджетній сфері.

Річ у тім, що Індекс відкритості бюджету України (розраховується за країнами щорічно за даними опитування незалежної групи International Budget Partnership) в 2015 році склав лише 46 зі 100, що трохи вище середнього світового показника 45 балів. Разом з тим, якщо брати до уваги країни-сусіди, то у багатьох з них цей показник є більшим (у Польщі — 64, Чехії — 69 та Румунії — 75). Тому Україні необхідно докласти зусиль, щоб відповідати вимогам ЄС.

Певні кроки у цьому напрямі вже зроблені, найбільш вдалими прикладами є проекти €-Data та ProZorro. €-Data є офіційним державним інформаційним порталом у мережі Інтернет, на якому оприлюднюється інформація про використання публічних коштів та реалізується ідея "Прозорого бюджету". Створення системи "Прозорий бюджет" забезпечить зменшення зловживань та вчинення корупційних дій на всіх етапах бюджетного процесу, підвищить ефективність використання бюджетних коштів, а також міжнародний рейтинг України за Індексом відкритості бюджету.

ProZorro є електронною системою публічних закупівель, яка прийшла на зміну паперовим держтендерам. Ця система використовує комерційні онлайн-майданчики для реєстрації та підключення користувачів та організаторів, та сьогодні в системі існує 10 акредитованих майданчиків для всіх типів закупівель. Переваги від запровадження цієї системи полягають в наступному: запобігання корупції, прозорість всього тендерного процесу, неприпустимість дискримінації заявок, простота і легкість застосування тендерних процедур. Варто також відмітити, що ProZorro отримала міжнародну премію у сфері публічних закупівель Public Sector Procurement Award за створення і впровадження електронної системи з унікальною архітектурою.

### ВИСНОВОК

Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом є важливим етапом розвитку для нашої держави, яка передбачає політичну й економічну інтеграцію. Саме тому важливим етапом є використання досвіду країн-членів ЄС для реформування поточного стану публічних фінансів.

Розглянуті заходи не лише сприятимуть реформуванню публічних фінансів до вимог ЄС, але й нададуть змогу привести до ладу показники публічних фінансів, що, своєю чергою, забезпечить створення сприятливих умов для залучення інвестицій, активізації підприємницької діяльності та підвищенню рівня соціального забезпечення країни.

#### Література:

1. Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States // Official Journal of the European Union. — 2011. — Nov. 23. — L 306. — P. 41—47.
2. Експрез-аналіз "Фіскальні підсумки за 2016 рік" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://ces.org.ua/2016\\_budget\\_results/](http://ces.org.ua/2016_budget_results/)
3. Середньострокове бюджетне планування в країнах ЄС [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://ecofin.in.ua/med\\_term\\_bud\\_eu/](http://ecofin.in.ua/med_term_bud_eu/)
4. Мінфін презентував модель середньострокового бюджетного планування з елементами гендерно-орієнтованого бюджетування [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=249596381](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=249596381)

[www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=249596381](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=249596381)

5. Report on Public finances in EMU — 2012 // European Economy. — 2012. — № 4. — P. 34—43.
6. Стійкість державних фінансів в умовах євроінтеграційних процесів / І.І. Уманський // Фінанси України. — 2015. — № 1. — С. 9—28.
7. Богдан Т.П. Фіскальні правила як важлива складова прогресивних фіскальних інститутів / Т. П. Богдан // Фінанси України. — 2016. — № 4. — С. 7—26.
8. Tornell A. The Voracity Effect / A. Tornell, P. Lane // The American Economic Review. — 1999. — Vol. 89, № 1. — P. 22—46.
9. Осецька Д.В. Фіскальні правила в механізмі макроекономічної політики: міжнародний досвід / Д.В. Осецька // Вісник Академії митної служби України. Серія: Економіка. — 2015. — № 1. — С. 88—94.
10. Луніна І.О. Ризики державних фінансів України та шляхи їх мінімізації / І.О. Луніна // Фінанси України. — 2012. — № 2. — С. 4—15.

#### References:

1. The European Union (2011), "Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States", Official Journal of the European Union, pp. 41—47.
  2. Centre for Economic Strategy (2017), "The fiscal outcomes of 2016", available at: [http://ces.org.ua/2016\\_budget\\_results/](http://ces.org.ua/2016_budget_results/) (Accessed 15 Feb 2017).
  3. Ecofin (2017), "Medium-term budget planning in the EU", available at: [http://ecofin.in.ua/med\\_term\\_bud\\_eu/](http://ecofin.in.ua/med_term_bud_eu/) (Accessed 15 Feb 2017).
  4. Ministry of Finance of Ukraine (2017), "The Ministry of Finance presented a model of the medium-term budget planning elements of gender-based budgeting", available at: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=249596381](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=249596381) (Accessed 15 Feb 2017).
  5. European Commission (2012), "Report on Public finances in EMU", European Economy, vol. 4, pp. 34—43.
  6. Umanskyi, I. I. (2015), "Public finance sustainability in the context of European integration processes", Finansy Ukrainy, vol. 1, pp. 9—28.
  7. Bohdan, T. P. (2016), "Fiscal rules as an essential component of advanced fiscal institutions", Finansy Ukrainy, vol. 4, pp. 7—26.
  8. Tornell, A and Lane, P. (1999), "The Voracity Effect", The American Economic Review, vol. 89, no 1, pp. 22—46.
  9. Osetska, D. V. (2015), "Fiscal rules in the mechanism of macroeconomic policy: international experience", Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. Seriya : Ekonomika, vol. 1, pp. 88—94.
  10. Lunina, I. O. (2012), "Public Financial Risks of Ukraine and ways to minimize them", Finansy Ukrainy, vol.2, pp. 4—15.
- Стаття надійшла до редакції 03.03.2017 р.